

Claus Offe

Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej

Zarządzanie Publiczne nr 4 (2), 129-146

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybór tekstów klasycznych

Claus Offe

Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Wprowadzenie

Profesor Claus Offe (ur. 1940) jest powszechnie uznanym politologiem i teoretykiem nauk społecznych, związanym z frankfurcką szkołą teorii krytycznej. Studiował u Jürgena Habermasa i pracował z nim, stając się czołowym przedstawicielem drugiej generacji teoretyków, którzy wyrosli z tej szkoły. Chociaż często uważa się go, zwłaszcza w obszarze anglofońskim, za marksistę, on sam nie uznaje swoich prac za wkład do teorii marksistowskiej. Przedstawił w nich wielostronną krytykę ortodoksyjnego marksizmu i poszukiwał powiązań z innymi tradycjami teoretycznymi. Co więcej, o ile wcześniejszy dorobek Offego, dotyczący socjologii politycznej, teorii demokracji oraz analizy porównawczej, dystansował go od drugiej generacji frankfurckich teoretyków, o tyle warto dostrzec jego nawrót w późniejszych pracach do drugiej i trzeciej generacji teorii krytycznej. Szczególnie odnosi się to do etycznych i normatywnych podstaw odnowy oświeceniowego projektu modernizacji, znaczenia rządów prawa i deliberacji oraz odwołania się do idei wyprowadzonych z filozofii analitycznej (por. Wiggershaus 1994; Anderson 2000). Do najważniejszych prac Offego należą: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates* (Suhrkamp 1972), *Contradictions of the Welfare State* (Hutchinson/MIT 1984), *Disorganised Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics* (Polity 1985), *Modernity and the State* (Polity 1996), *Varieties of Transition: the East European and East German Experience* (Polity 1996) i *Reflections on America: Tocqueville, Weber, and Adorno in the United States* (Polity 2006).

Artykuł, który prezentujemy w tym numerze „Zarządzania Publicznego”, pochodzi z pracy znacznie mniej znanej niż wyżej wymienione pozycje (z jednym wyjątkiem zostały one wydane także po angielsku). Mianowicie jest to książka zatytułowana *Berufsbildungsreform: Eine Fallstudie über Reformpolitik* (Suhrkamp 1975). Stanowi ona przede wszystkim szczegółowe studium problemów reformowania polityki publicznej, bazujące na przykładzie kształcenia zawodowego w Niemczech. Poniższy artykuł jest generalizacją wynikającą z tego studium przypadku, która przedstawia jasno i zwięźle najważniejsze konkluzje zawarte w książce. Zaproponowałem redakcji „Zarządzania Publicznego” jego opublikowanie, ponieważ daje on całościowy wgląd w problemy zarządzania publicznego (*governance*) oraz identyfikuje sprzeczność między zasadniczym niepowodzeniem poszczególnych polityk państwa a zdolnością państwa kapitalistycznego do przetrwania. Przedstawia ponadto następujący paradoks: państwo może przetrwać dzięki swojej zdolności do reorganizacji trybów uprawiania polityki, dokonywanej w taki sposób, aby wyprzedzać problemy wynikające z powtarzających się niepowodzeń polityki publicznej.

Prace Offego z okresu, w którym opracował studium reformy kształcenia zawodowego, dotyczą zwłaszcza sprzeczności między ekonomicznymi i politycznymi formami organizacji związanych z kapitalistyczną produkcją towarową, rynkiem pracy oraz państwem, a także sposobów, jakich używają aktorzy społeczni, aby radzić sobie ze sprzecznościami wynikającymi ze strategicznych dylematów i paradoksów praktycznego działania. Offe był zainteresowany granicami komodyfikacji, tendencjami jej przeciwnymi oraz ujawniającymi niedopasowanie między formą i funkcjami państwa kapitalistycznego. W kolejnych pracach zajmował się powojenną transformacją państwa, a ostatnio także postsocjalistycznym przejściem do gospodarki rynkowej i demokracji. Claus Offe analizuje mechanizmy umożliwiające siłom i formacjom społecznym reprodukowanie się pomimo kryzysowych tendencji (różnie przez niego interpretowanych w różnych okresach), typowych dla późnego kapitalizmu i liberalnych demokracji. Trzy najważniejsze kierunki jego badań na ten temat to: (1) kryzys zarządzania kryzysowego (który oznacza niemożność podtrzymywania zarządzania w kryzysie w starym stylu i konieczność znalezienia nowych sposobów reagowania, aby doprowadzić do zmia-

ny formy kryzysu); (2) strukturalna selektywność (albo strukturalne nastawienie), charakteryzująca podstawowe ekonomiczne i polityczne formy organizacji w kapitalistycznym systemie społecznym, które nadają przywileje pewnym siłom społecznym kosztem innych oraz (3) problem legitymizacji, czyli tego, jak przesłonić to strukturalne nastawienie, aby dominujący ład ekonomiczny i polityczny był postrzegany jako społecznie usprawiedliwiony, mimo nierówności dotyczących dochodów, bogactwa i władzy. Instytucje liberalno-demokratyczne odgrywają tutaj podstawową rolę, ale same są podatne na kryzysy – oznaczające ryzyko polityzacji problemów gospodarczych. Rozwiązania proponowane przez Offego dla przezwyciężenia tych kryzysowych tendencji zmieniały się w toku jego poszukiwań teoretycznych i empirycznych. Początkowo uważał, że możliwe będzie uniknięcie kryzysów dzięki rozsądnej kombinacji strukturalnie selektywnych mechanizmów instytucjonalnych, umiejętnemu zapobiegawczemu zarządzaniu kryzysowemu, które pozwala na właściwe wyśrodkowanie między dążeniem do gospodarczej stabilności, równowagi ekonomicznej i militarnej, lojalności mas oraz „ideowym oddziaływaniem” na rzecz zapewnienia szerokiego poparcia dla technokratycznie determinowanych polityk (Offe, 1969). Później jednak znacznie bardziej interesowały go problemy związane ze skutecznym zarządzaniem kryzysami (szerzej na ten temat zob. Jessop 1982).

Tekst publikowany poniżej należy do przykładów pierwszego podejścia – generalnie krytycznego i zorientowanego na uchwycenie sprzeczności. Offe koncentruje się w nim na dylematach i sprzecznościach związanych z trzema zasadniczymi sposobami formowania polityki publicznej, stosowanymi w celu bezpośredniego dostarczania przez państwo podstawowych zasobów materialnych dla rozwoju gospodarczego i społecznego oraz kształtowania ładu społecznego i zapewniania zbiorowej konsumpcji. Te trzy sposoby to biurokracja, planowanie i partycypacja. Offe dowodzi, że chociaż racjonalno-legalna biurokratyczna administracja może być dostosowana do alokacyjnych działań państwa, to zarazem nie jest odpowiednia dla wymagań związanych z działaniami wytwórczymi, ponieważ te drugie są zorientowane na osiągnięcie konkretnych celów, a nie na generalne zastosowanie określonych reguł. Dlatego biurokracja musi zostać zastąpiona przez nowe sposoby kształtowania i wdrażania polityk – celowe i planowe działanie bazujące na racjonalności technicznej i/lub porozumienie, wynikające z demokratycznej partycypacji tych, do których odnoszą się poszczególne polityki czy odpowiednie programy działania. Jednak określone ograniczenia ma zarówno biurokracja jako formuła kształtowania i wdrażania polityki publicznej, jak i celowe działanie czy partycypacja. Takie działanie jest trudne z powodu braku jednoznacznych, niekontrowersyjnych i operacyjnych celów, niestabilności gospodarczego i politycznego otoczenia, problemów, jakie państwo napotyka, próbując uzyskać akceptację dla wysokich społecznych i fiskalnych kosztów skutecznego planowania itd. Ponadto prawdopodobne staje się wówczas czynne lub bierno przeciwstawianie się mu przez grupy kapitału, których konkretne interesy są naruszane. Z kolei partycypacja może łatwo doprowadzić do wywołania żądań niemożliwych do pogodzenia z wymogami akumulacji kapitału oraz do polityzacji procesu administracyjnego. Mówiąc krótko, jakąkolwiek formułę kształtowania i wdrażania polityki publicznej przyjęłoby kapitalistyczne państwo, z czasem okaże się ona nieefektywna z punktu widzenia akumulacji kapitału i legitymizacji. To rodzi podstawowe pytanie, jak państwo może przetrwać wobec takich trudności i wynikającej z nich ogólnej tendencji do niesprawności. Błyskotliwa, prowokacyjna i intrygująca odpowiedź udzielona przez Offego jest następująca – może przetrwać dzięki zdolności ucieczki do przodu, czyli unikaniu sprzeczności związanych z danym trybem prowadzenia polityki publicznej, przez zmianę jej celów oraz przyjęcie innego spośród kilku dostępnych trybów, czy też – ogólnie – przez modyfikację relatywnego znaczenia różnych celów i sposobów prowadzenia polityki, aby utrzymać przynajmniej szansę politycznego sukcesu. Ta konkluzja antycypowała znacznie późniejsze rozważania teoretyczne o naturze niesprawności państwa, roli metarządzenia i niepowodzeń z nim związanych. I właśnie dlatego artykuł Clausa Offego można uznać za tekst klasyczny, choć zarazem niedoceniony.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Anderson J. (2000). „The ‘Third Generation’ of the Frankfurt School”, *Intellectual History Newsletter*, nr 22 (dostępne na stronie <http://www.phil.uu.nl/~joel/research/publications/3rdGeneration.htm>).
- Bronfenbrenner S.E. (2002). *Of Critical Theory and its Theorists*, wyd. 2. London: Routledge.
- Jessop B. (1982). *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson.
- Offe C. (1969). „Politische Herrschaft und Klassenstrukturen”, w: G. Kress, D. Senghaas (red.), *Politikwissenschaft*. Frankfurt: EVA.
- Thornhill C. (2000). *Political Theory in Modern Germany*. Cambridge: Polity.
- Wiggershaus R. (1994). *The Frankfurt School: Its History, Theories, and Political Significance*. Cambridge: Polity.

Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej¹

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie podejmowania przez państwo kapitalistyczne działań o charakterze alokacyjnym i produkcyjnym. W artykule państwo kapitalistyczne zostało zdefiniowane ze względu na jego funkcjonalny związek i zależność od procesu akumulacji. Omówiono w nim cechy alokacyjnego i produkcyjnego trybu działania państwa, jak również wyszczególniono rodzaje aktywności właściwe dla tych dwóch trybów działania. Autor, omawiając reguły tworzenia polityki publicznej, zwraca uwagę na fakt, że zwykle przyjmowana konceptualizacja aktywności państwa przedstawiająca je (państwo) jako podmiot rozwiązujący problemy jest jednostronna i niepełna. Artykuł analizuje również trzy główne strategie ustanawiania równowagi pomiędzy strukturami podejmowania decyzji a funkcjami państwa na rzecz procesu akumulacji.

Słowa kluczowe: interwencjonizm państwowy, państwo kapitalistyczne, alokacja, produkcja, funkcje państwa, kształtowanie polityki publicznej.

Interwencjonizm państwowy to podstawowe pojęcie teorii państwa, używane zarówno przez autorów liberalnych, jak i marksistowskich. Istnienie interwencjonizmu w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych nigdy nie budziło wątpliwości. Kontrowersje nie dotyczą tego, czy państwo jest interwencjonistyczne, czy też nie. Pojawiają się one wtedy, gdy próbuje się ustalić, czy interwencjonizm był zawsze związany ze społeczeństwem kapitalistycznym – od najwcześniejszych etapów jego rozwoju czy też to stosunkowo nowe zjawisko (ujawniające się w pełni po II wojnie światowej). Zazwyczaj uważa się, że to ostatnie stwierdzenie jest prawdziwe. Wskazuje się jednak, że skala i zakres strategii interwencjonistycznych państwa urosły do takiego poziomu, iż w ostatnich dekadach mówić możemy o nowej fazie rozwoju kapitalizmu.

Aby umiejscowić argument „wzrostu ilościowego prowadzącego do nowej jakości” na bardziej

stabilnym gruncie, chcemy stworzyć model, który może być zastosowany w historycznej analizie funkcji państwa kapitalistycznego i szerzej społeczeństw kapitalistycznych. W ten sposób unikniemy związanych ze sobą, choć przeciwstawnych błędów, polegających na opisywaniu zmian funkcji państwa jako niewystępujących i niewłaściwych (ortodoksyjna wersja marksistowska) lub jako całkowitych i wszechogarniających (wersja postindustrialna, społeczno-demokratyczna). Koncentrując się jednak na wykorzystaniu modelu w celu teoretycznym (nie podejmując zatem testowania jego przydatności w analizie historycznej), rozważamy w artykule to, jak mogą zostać zinterpretowane ciągłość i zmiana funkcji państwa kapitalistycznego oraz sprzeczności związane z jego sposobem działania.

1. Koncepcja państwa kapitalistycznego

Zanim zaczniemy mówić o państwie kapitalistycznym czy też o państwie w społeczeństwach kapitalistycznych, powinniśmy wyszczególnić cechy tego rodzaju państwa. Nie będzie to uję-

¹ Przełożył Bartosz Kozina. Tekst ukazał się w książce L. Lindberg (red.) (1975), *Stress and contradiction in modern capitalism. Public policy and the theory of the State*. Lexington, Mass.: Lexington Books, s. 125–144.

cie w kategoriach instytucjonalnych (np. przez odniesienie się do parlamentu, biurokracji, gwarantowanych praw własności itp.), chociaż mogą być one obecne we wszystkich lub w większości państw kapitalistycznych, jakie znajdziemy w historii. Kryterium zdefiniowania będzie natomiast dotyczyć relacji między państwem a procesem akumulacji. Kwestią najistotniejszą dla naszej definicji nie są zatem strukturalne atrybuty określonego sektora społeczeństwa (państwa), ale to, w jaki sposób jest ono funkcjonalnie związane z procesem akumulacji i zależne od niego. Wyróżnimy cztery elementy takiej definicji:

1. Państwo nie ma władzy, by zarządzać produkcją czy ją kontrolować. Produkcja i akumulacja powstaje w przedsiębiorstwach, które są wolne, w tym sensie, że „wyłączone spod kontroli państwa”. Podstawowa prerogatywa wolnych przedsiębiorstw ma charakter negatywny: to prawo do zaniechania produkcji, jeżeli nie zapewnia ona akumulacji. Chodzi więc nie tylko o produkcję użytecznych rzeczy, ale jednocześnie o wytwarzanie wartości dodanej czy zysku. A zatem pierwszy i najistotniejszy składnik definicji państwa kapitalistycznego jest następujący: państwo nie może inicjować produkcji prywatnych przedsiębiorstw uważanej przez prywatne jednostki akumulujące za nie dochodową, nie może również powstrzymać produkcji, którą prywatne podmioty oceniają jako akumulacyjną (zyskową). Państwo samo w sobie nie jest kapitalistyczne, a akumulacja zachodzi jedynie w prywatnych jednostkach. Państwo i akumulacja są rozdzielone, tak aby produkcja i akumulacja nie mogły być rozdzielone.
2. Jednakże państwo ma nie tylko władzę, lecz także mandat do tworzenia i utrzymywania warunków potrzebnych do akumulacji. Istnieją różne specyficzne poziomy, na których się tworzą i utrzymują warunki do akumulacji: na przykład poziom pojedynczych jednostek akumulujących, kategorii takich jednostek (gałęzie przemysłu, regiony) i kapitał jako całość. Istnieją również odmienne kategorie zagrożeń, stwarzających problemy w obszarze akumulacji, a mianowicie pochodzące od innych jednostek akumulujących (konkurencja między firmami, międzygałęziowa czy międzynarodowa) lub od niekapi-

talistów, czyli klasy pracujących, ale również od aktorów włączających się w działalność o charakterze dewiacyjnym czy kryminalnym oraz wszelką inną, uznawaną za niezgodną z porządkiem wytwarzania wartości dodanej. Gdy wymienimy te różnorodne źródła i poziomy potencjalnego zagrożenia, możemy również powiedzieć, że funkcja mająca na celu tworzenie i utrzymywanie warunków akumulacji jest ekwiwalentem stanowienia kontroli nad tymi destruktywnymi możliwościami czy wydarzeniami.

3. Trzeci element definicji państwa kapitalistycznego to relacje władzy w państwie, którego moc decydowania zależy (podobnie jak w przypadku innych relacji społecznych w społeczeństwie kapitalistycznym) od występowania i ciągłości procesu akumulacji. Gdy brak akumulacji, wszystko, a szczególnie siła państwa zmierza ku dezintegracji. Jeżeli weźmiemy pod uwagę budżetowe zobowiązania państwa w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych, jego zależność od zasobów wytworzonych w procesie akumulacji i uzyskanych dzięki opodatkowaniu wynagrodzeń i zysków, od razu staje się to oczywiste. Każdy cel państwa (lub personelu aparatu państwowego, jego różnych resortów i agencji) związany z jego stabilnością i rozwojem może być osiągnięty jedynie wtedy, gdy pozostaje w zgodzie z imperatywem utrzymywania akumulacji. Ta fundamentalna zależność od funkcji akumulacyjnych stanowi selektywną regułę polityki państwa. Kryterium stabilności akumulacji zostaje tym samym włączone w obszar ochrony interesów i prowadzenia polityk, które rozpatrywane samodzielnie mogą mieć niewiele lub nic wspólnego z akumulacją. Innymi słowy, akumulacja działa jako najsilniejsze kryterium ograniczające, chociaż niekoniecznie jako czynnik determinujący treść uprawianej polityki.

Możemy nazwać te trzy elementy koncepcji państwa kapitalistycznego zasadami „wyłączności, podtrzymywania, zależności”. Wyłączność oznacza, tak jak wskazaliśmy wcześniej, że państwo nie jest kapitalistą samo z siebie, co oznacza, że egzystuje poza procesem akumulacji. Podtrzymywanie oznacza, że ten proces nie może się toczyć, gdy brak tej odrębnej od nie-

go egzystencji, gdy występują zagrożenia i możliwe zakłócenia tego procesu, który wymaga jakiejś organizowanej przez państwo ochrony. Zależność z kolei oznacza, że mechanizm takiej ochrony sam w sobie może być zagrożony, jeżeli jest składową polityk niespójnych z jego ochronnymi funkcjami. Teraz pojawia się pytanie: jak taka niełatwa (*precarious*) kombinacja warunków jest w ogóle możliwa? Jak to możliwe, że równocześnie państwo uzyskuje siłę i używa jej w sposób zapewniający i utrzymujący warunki akumulacji, bez powodowania tym samym podważenia swej egzystencji jako państwa kapitalistycznego, w następstwie prowadzenia polityk, które uzewnętrzniałyby (*transcend*) wzajemne relacje pomiędzy państwem i akumulacją? Powyższa definicja wskazuje na warunki, przy których spełnieniu możemy mówić o państwie jako państwie kapitalistycznym. Mówimy więc o tym, co zapewnia występowanie i harmonijną koegzystencję tych warunków (lub odwrotnie, czego brak zakłóci tę harmonijną koegzystencję).

Odpowiedzią na to pytanie, której nie możemy tu rozwinąć szczegółowo, jest legitymizacja. Legitymizacja lub też potrzeba legitymizacji to czwarty, ważny element koncepcji państwa kapitalistycznego. Jeśli dzięki wielu instytucjonalnym mechanizmom państwo kapitalistyczne potrafi stwarzać wrażenie organizacji władzy, która zaspokaja wspólne i ogólne interesy społeczeństwa jako całości, oraz zapewnia równy dostęp do władzy i reaguje na uzasadnione oczekiwania, może ono funkcjonować, utrzymując swoją specyficzną relację z procesem akumulacji. Jest to równoznaczne w powiedzeniu, że państwo może funkcjonować jako kapitalistyczne jedynie przez odwoływanie się do symboli i źródeł wsparcia, które przesłaniają jego naturę jako państwa kapitalistycznego. Przesłanką istnienia jest systematyczne zaprzeczanie jego natury jako państwa kapitalistycznego. (To w pewnej mierze przybliża nas do przeformułowania marksowskiej koncepcji ideologii).

2. Alokacja a produkcja

Chcemy teraz pozostawić czysto konceptualny poziom rozważań i spróbować zmierzyć się z niektórymi długoterminowymi trendami rozwoju, które możemy wyszczególnić w historii

państw kapitalistycznych. W szczególności jesteśmy zainteresowani przyczynami i skutkami zmiany w zakresie funkcji państwa, która została zaobserwowana przez wielu autorów, zarówno marksistów, jak i liberałów. Interwencjonizm państwowy to etykieta zazwyczaj stosowana do opisu państwa w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych, natomiast XIX-wieczny kapitalizm jest opisywany jako kapitalizm liberalny, w którym rola państwa była niewielka i prawie bez znaczenia. Historycy społeczni kładą jednak nacisk na to, że obraz kapitalistycznej gospodarki regulowanej tylko przez rynek jest wysoce „wyidealizowany” – nigdy i nigdzie nie stanowił dokładnego opisu rzeczywistości. Właściwe oddanie faktycznych zmian i tendencji rozwojowych (zamiast wyłącznego odnotowywania odstępstw od idealnego modelu, który nigdy naprawdę nie istniał) musiałyby się odnosić do pytania o zmiany jakościowe, a nie ilościowe. Dowodzenie historycznych zmian w funkcjonowaniu państwa kapitalistycznego musiałyby się odnieść do kwestii obszaru, w którym państwo stwarzało i utrzymywało warunki akumulacji, ale zarazem bazować na szczegółowym opisie – czym w istocie były te warunki oraz jakimi sposobami dokonywało się ich tworzenie i utrzymywanie. Dlatego też analizuje się w takiej analizie dwa modele interwencji państwa (alokacja i produkcja) i wiąże się je ze zmieniającą się formułą zagrożeń czy problemów strukturalnych będących następstwem procesu akumulacji. Oba sposoby działania państwa mogą być postrzegane jako reakcja na te zagrożenia i problemy.

Alokacja jest trybem aktywności państwa kapitalistycznego, które tworzy i utrzymuje warunki dla akumulacji w czysto autorytatywny sposób. Państwo odpowiednio przesuwa zasoby pozostające do jego dyspozycji i deleguje swą władzę na właściwe dziedziny. Niektóre gałęzie przemysłu uzyskują taryfy ochronne. Środki pieniężne i pożyczanie tych środków zależy od określonych reguł ustalanych przez państwo. Aparat represji (armia, policja, sądy) jest wykorzystywany zgodnie z narzuconymi przez państwo zasadami prawnymi i jego decyzjami. Drogi publiczne i mosty są budowane, ziemia oddawana pod budowę linii kolejowych, a uczęszczanie do szkoły staje się obowiązkiem dla pewnych grup wiekowych. Co te przykłady aktywności pań-

stwa mają wspólnego? O wszystkich możemy powiedzieć, że są interwencjonistyczne, w takim znaczeniu, że wymuszają pewien porządek stworzony przez państwo w obszarze działalności społecznej i ekonomicznej. Ale to jeszcze nie odróżnia ich od działań składających się na polityki w zakresie szkolenia pracowników, przeciwdziałania inflacji czy badań i rozwoju. Pierwsze od drugich odróżnia natomiast metoda projektowania tych aktywności państwa. W pierwszym przypadku podstawą określonych działań jest władza, niezależnie od tego, czy jest ona oparta na konstytucji, systemie norm prawnych, uznaniu politycznej większości i politycznych powiązaniach. Z punktu widzenia konkretnego aktora politycznego w odniesieniu do tego rodzaju aktywności państwa nie istnieje inne kryterium korzystności (*goodness*) takiego działania niż własny interes, w szczególności interes jego społecznego i wyborczego zaplecza (*constituency*), odnoszony do rozwiązań prawnych, które wspierają lub blokują spełnianie określonych norm i interesów. „Dobra” decyzja z punktu widzenia decydenta, to ta, która współgra z władzą prawną i polityczną. Nie ma innego alternatywnego czy dodatkowego kryterium w stosunku do omawianych decyzji.

Wobec tego polityki alokacyjne charakteryzuje to, że w ich przypadku polityka w szerokim znaczeniu (*politics*) oraz polityki publiczne (*policies*) nakładają się na siebie: polityka i polityki publiczne są tożsame. Dzieje się tak dlatego, że we wszystkich wskazanych wyżej przykładach warunki dla akumulacji są tworzone i utrzymywane przez państwo. Musi ono jedynie rozdzielić zasoby (ziemię, podatki, siły represji), które już kontroluje. Tym samym mogą one zostać opisane jako „własność państwa” i zasadnicze pytanie dotyczące decyzji politycznych w obrębie aparatu państwa dotyczy tego, komu lub w jakim celu już dostępne zasoby mają być przypisane. Rozstrzygnięcie tej kwestii dokonuje się poprzez walkę o zasoby państwa, czyli za pośrednictwem polityki.

Wyróżniające cechy alokacyjnego trybu działania państwa to: (1) warunki ekonomiczne, umożliwiające stworzenie środowiska sprzyjającego akumulacji i utrzymywanie go jedynie przez władczą alokację zasobów i „rzeczy”, które są już „własnością państwa”; (2) składowe tego środowiska nie muszą być wytwarzane; koniecz-

na jest tylko ich alokacja i (3) władza polityczna, albo inaczej władza w aparacie państwowym i nad nim oraz jego poszczególnymi częściami stanowi jedyne kryterium i czynnik determinujący alokację. Nie jest więc potrzebna żadna inna metoda prowadzenia polityki publicznej – wystarczy odpowiednie formowanie systemu politycznego. Znaczenie tych cech decydowania alokacyjnego będzie lepiej zrozumiałe, jeżeli przeciwstawimy alokacyjny tryb działania państwa innemu, a mianowicie wytwórczemu (*productive*).

W tym miejscu należy zauważyć, że użycie pojęcia alokacyjnej metody działania państwa w żadnej mierze nie może być odniesione tylko najwcześniejszych etapów rozwoju państwa kapitalistycznego. Na przykład keynesowska polityka gospodarcza należy również do tej kategorii. Kreowanie dodatkowego popytu jako środka pobudzającego wzrost gospodarczy w istocie polega na użyciu własnych zasobów państwa, a mianowicie uprawnieniu władzy politycznej do różnicowania poziomu opodatkowania i wydatków. To, w jakiej fazie cyklu koniunkturalnego, w jakim stopniu i w jakiej kombinacji te uprawnienia są wykorzystywane, wynika z politycznego konfliktu i porozumienia i nie wymaga użycia dodatkowych kryteriów.

Drugim głównym trybem aktywności państwa jest aktywność wytwórcza przeciwstawna alokacyjnej. Wytwórczy rodzaj działalności państwa kapitalistycznego zaczyna dominować pod pewnymi warunkami i w związku z pewnymi okolicznościami procesu akumulacji. Składa się na to kilka następujących elementów:

- (1) Aby proces akumulacji udało się utrzymać w ruchu (zarówno na poziomie firmy, przemysłu, regionu, jak i państwa), potrzeba czegoś więcej i czegoś innego niż tylko alokacji dóbr i rzeczy, które państwo ma już pod swoją kontrolą. Do tworzenia i utrzymywania warunków dla akumulacji nie wystarczają środki alokacji dostępne państwu (alokowanie własnych zasobów, opodatkowanie, zakupy państwowe, taryfowanie, represjonowanie, subsydiowanie itp.). Uzupełnieniem kreowanych przez państwo ram dla produkcji/akumulacji są określone materialne nakłady na produkcję, niezbędne dla utrzymania akumulacji.

- (2) Takie materialne nakłady są potrzebne zawsze, czy to w formie ludzkiej siły roboczej, surowców, czy też trwałych (*fixed*) inwestycji w produkcję/akumulację. W normalnych okolicznościach takie nakłady są zapewniane przez rynek, na którym występują one jako towary. Siłę roboczą czy kapitał zmienny można pozyskać na rynku pracy, surowce materiały i maszyny, czyli kapitał stały, można znaleźć na rynku dóbr inwestycyjnych, gdzie są wytwarzane przez kapitalistów specjalizujących w przemyśłach inwestycyjnych. W szczególnej opisywanej przez nas sytuacji (wydaje się, że wytwórczy tryb działalności państwa ma do niej zastosowanie) potrzebne pod względem ilości i jakości zasoby kapitału zmiennego i stałego nie pojawiają się na rynku. Dlaczego? Dlatego, że w celu zapewnienia potrzebnego kapitału zmiennego i stałego należałoby dokonać inwestycji, których jednostki akumulujące nie uznają za zyskowne. Z jakiego jednak powodu tak uważają? Ponieważ wprawdzie mogłyby zapewnić niezbędną podaż, ale mają podstawy, by sądzić, że ich oferta byłaby zbyt droga dla ewentualnych nabywców i nie dokonają oni zakupu po cenie przynoszącej dostawcy zysk. Powoduje to niezdolność (*failure*) wytworzenia przez pewne grupy kapitalistów dóbr produkcyjnych, od których zależy możliwość akumulowania przez innych kapitalistów.
- (3) Ta niezdolność może być powodowana przez każdy z trzech czynników: (i) albo dobra produkcyjne są tak drogie, że jednostki, które potrzebują ich dla zapewnienia sobie akumulacji, nie mogą sobie pozwolić na zakup; (ii) albo występuje ryzyko i niepewność związane z zakupem takich dóbr, a skoro poszczególne akumulujące jednostki nie mogą mieć pewności, że wykorzystanie tych dóbr produkcyjnych okaże się dla nich zyskowne, powstrzymują się z ich zakupem; (iii) albo też techniczna natura dóbr produkcyjnych powoduje efekty zewnętrzne, co oznacza, że kupujący takie dobra nie może sobie zapewnić wyłączności na korzystanie z wartości użytkowej danego dobra. Wszystkie te możliwości – i jakkolwiek ich kombinacja – pozwalają wyjaśnić, dlaczego rzeczywiście nie ma wystarczającego popytu na dobra produkcyjne, a tym samym bodźców do tego, by akumulujące jednostki dostarczały je.
- (4) Jak dotąd nie przedstawiliśmy jednak żadnego wyjaśnienia, dlaczego dająca się teoretycznie wyobrazić sytuacja niewystarczającej podaży dóbr produkcyjnych miałaby rzeczywiście się zdarzać. Dlaczego nie byłoby możliwe uniknięcie takiej niekorzystnej sytuacji lub jej skorygowanie przez autonomiczne siły rynkowe, jeżeli się pojawi? Innymi słowy, dlaczego akumulujące jednostki miałyby być stale zależne od dostawy dóbr produkcyjnych, które ciągle okazywałyby się dla nich za drogie, albo w relacji do (i) absolutnych zdolności finansowych tych jednostek; (ii) ich możliwości absorbowania ryzyka i niepewności; (iii) albo relatywnie do przyswajanej przez te jednostki części korzyści wynikających z wykorzystania dóbr produkcyjnych. Aby wypełnić tę widoczną lukę w naszym rozumowaniu, przypomnijmy sobie konkurencyjną naturę kapitalistycznej akumulacji. Akumulacja może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy akumulujące jednostki znajdują sposoby, by się ochronić się przed stałą presją konkurencji innych jednostek, i zrobią to w odpowiednim zakresie. Tylko ci, którzy są wystarczająco odporni na presję rynkowej konkurencji (zwłaszcza wywieraną przez inne akumulujące jednostki na rynkach dóbr, pracy i kapitału), mają szansę kontynuowania produkcji/akumulacji. Jeżeli akumulacja w danym przedsiębiorstwie ma być kontynuowana w każdym momencie, musi być pewien mechanizm obronny, który temu przedsiębiorstwu pozwoli się ochronić. Przykładami takich mechanizmów obronnych, których używa się w celu zminimalizowania zagrożeń dla własnej akumulacji ze strony innych, są: zwiększenie produktywności poprzez wprowadzenie technologii zmniejszających nakład pracy, konkurencja cenowa, reklama, ograniczanie dostępu do rynku, różnicowanie produktu, badania rynkowe, tworzenie karteli. Historia industrializacji kapitalistycznej mogłaby zostać opisana jako proces, w którym wiele coraz nowszych mechanizmów obronnych rozwinęły indywidualne jednostki kapitałowe. Ten niekończący się i samonapędzający proces rozwoju jest stymulowany tym, że mechanizm obron-

ny, np. reklama, traci siłę i skuteczność tym szybciej, im szybciej zostanie upowszechniony i zuniwersalizowany. Relatywna przewaga konkurencyjna i relatywne bezpieczeństwo „twórczego przedsiębiorcy” (jak opisywał to Joseph Schumpeter w 1910 r.) ma tendencję do zaniku w procesie uniwersalizacji danego środka obronnego i proces rozpoczyna się na nowo.

W tym cyklu: presja konkurencji – mechanizm obronny – uniwersalizacja – presja konkurencji należy wyróżnić dwa poziomy. Na jednym z nich, w płaszczyźnie przeciwdziałania konkurencji lub obrony przed nią, mechanizmy pozostają takie same na całej spirali. Jako przykłady weźmy proces innowacji: innowację produktową czy wykreowanie nowych rynków. Okoliczności się zmieniają, ale działania strategiczne, dzięki którym akumulujące jednostki utrzymują się na rynku pozostają takie same, mimo upływu czasu. Innowacja dokonuje się na tej samej płaszczyźnie (na przykład nowych rynków – kolejne innowacje sprowadzają się do tego, że kolejne kraje stają się częścią rynku danej firmy). Drugim poziomem – logicznie rzecz ujmując – jest „metapoziom”. Tutaj innowacja nie dokonuje się w płaszczyźnie danych strategii konkurencji i przeciwdziałania konkurencji, ale jest odnosi się do samych strategii, dzięki którym jedne akumulujące jednostki zdobywają relatywnie dominującą pozycję w stosunku do innych. Na przykład założmy, że w danej gałęzi przemysłu strategii konkurencyjne i relacje między poszczególnymi firmami występują w ramach konkurencji cenowej, procesu innowacji i różnicowania produktu. Każdy postęp każdego z konkurentów w jednym z tych trzech obszarów oznacza zarówno relatywną ochronę akumulacji jednego z nich, jak i wywarcie dodatkowej presji konkurencyjnej na pozostałych. Jak dotąd, tylko pierwszy poziom relacji konkurencji bierzemy pod uwagę. Ale teraz jedna z firm w tej gałęzi przemysłu nie odkrywa nowego procesu produkcyjnego, lecz nową płaszczyznę konkurencji, np. otwiera fabrykę w kraju o niskich wynagrodzeniach, pozyskuje rząd regionalny do budowy systemu transportu, który odpowiada jej potrzebom, uruchamia wywiad przemysłowy, przekupuje przywódcę związków zawodowych lub znajduje jakiś inny sposób wyprzedzenia rywali. Innymi słowy, zmienia za-

sady gry dzięki zastosowaniu nowych środków czy uruchomieniu nowych wymiarów konkurencji. Wracając do rozróżnienia pomiędzy dwoma poziomami – innowacją w ramach ustanowionej płaszczyzny oraz polegającą na stworzeniu nowej płaszczyzny konkurencji – możemy postawić hipotezę, że kiedy potencjał danej płaszczyzny się wyczerpuje, akumulacja będzie kontynuowana dzięki otwarciu nowych płaszczyzn konkurencji i mechanizmów obronnych.

Jeżeli pomyślimy o konkurencyjnej dynamice akumulacji, czyli o wzorcu kapitalistycznej industrializacji w kategoriach tych defensywnych strategii, w których każda akumulująca jednostka broni się przed zagrożeniami pochodzącymi od innych (tym samym stwarzając dla nich zagrożenie), możemy przewidzieć taki moment w rozwoju, kiedy zdolność tych jednostek do tworzenia przez nie nowych mechanizmów ochronnych ulegnie wyczerpaniu. W jakim punkcie, do jakiego stopnia i w jakich konkretnych przemysłach się wydarzy, to kwestia empiryczna. Analitycznie rzecz ujmując, w tym momencie akumulacja może trwać, jeżeli przewagę w zakresie produktywności oraz inne przewagi, dzięki którym dana akumulująca jednostka chroni się przed presją konkurencji, można uzyskać z innego źródła niż sam proces akumulacji. Innymi słowy, w takim momencie część jednostek (lub nawet wszystkie) chce kontynuować swoją akumulację, ale jednocześnie podczas realizacji swych strategii konkurowania stają się one zależne od środków, których proces akumulacji sam w sobie nie może dostarczyć. Wówczas pojawia się wytwórcza działalność państwa, jako dodatkowa względem alokacyjnej, ponieważ państwo jest jedyną organizacją społeczeństwa kapitalistycznego zdolną do dostarczania czynników (*inputs*) niezbędnych do utrzymania akumulacji i produkcji.

Dzięki aktywności wytwórczej państwo wypełnia swoją funkcję jako państwo kapitalistyczne (czyli działa po to, aby tworzyć i utrzymywać warunki akumulacji) nie tylko w szerszym niż dotychczas zakresie, lecz także w nowy sposób. Odpowiada ono na sytuację, w której praca i/lub kapitał nie działają wystarczająco dobrze, aby zapewnić materialne warunki kontynuowania akumulacji. Państwo ustanawia dla akumulujących jednostek warunki istotne, których one

same nie mogą wytworzyć. Taka proprodukcja na aktywność państwa jest inicjowana w reakcji na faktyczny lub przewidywany, sektorowy lub ogólnogospodarczy zanik akumulacji (względnie zakłócenia w procesie akumulacji). Ma ona doprowadzić do przywrócenia akumulacji lub uniknięcia czy wyeliminowania dostrzeganych zagrożeń dla akumulacji.

Chcemy teraz skoncentrować się na następującym pytaniu: jakie są reguły podejmowania decyzji określające działanie państwa w takiej sytuacji? Jak widzieliśmy wcześniej, zasady decyzyjne dotyczące alokacyjnych działań państwa zależą bezpośrednio od polityki. Tutaj odpowiedź jest względnie prosta, ponieważ warunki akumulacji można tworzyć i utrzymywać, korzystając z zasobów należących do państwa (takich jak policja, zdolność tworzenia prawa, środki pieniężne pochodzące z opodatkowania etc.) Z punktu widzenia państwa jako aktora (lub jednej z jego agencji czy gałęzi) problem decyzyjny jest niewielki, ponieważ zalecenia dotyczące tych zasobów mogą być bezpośrednio wyprowadzone z ujawnionych interesów i stosunków władzy, które stają się widoczne w procesie prowadzenia polityki i podczas konfliktu politycznego. Inaczej dzieje się w sytuacji, gdy państwo reaguje nie na oczekiwania, lecz – o ile wystąpią – na negatywne wydarzenia: brak lub zakłócenie procesu akumulacji. Zawsze łatwiej jest odpowiadać na pozytywnie rozumiane oczekiwania: mogą one być przyjęte lub odrzucone. W sytuacji, kiedy chce się czegoś uniknąć, czyli gdy reaguje się na wyraźne lub spodziewane niebezpieczeństwo, nie ma tak prostej reguły zachowania: podtrzymać lub odrzucić. Nawet jeżeli państwo jako aktor jest jedyną stroną, która chce uniknąć pewnych sytuacji (choć jest to mało prawdopodobne), nie może sobie ono pozwolić na to, aby jego działania były ukierunkowane zgodnie z zaleceniami czy wymaganiami najsilniejszych (lub politycznie dominujących) grup społecznych. Zabezpieczenie interesów jednej grupy to jedna kwestia, a przywrócenie procesu akumulacji to całkowicie odmienna sprawa i w żadnej mierze nie można mieć pewności, że te dwie rzeczy dadzą się pogodzić. W konsekwencji państwo samo musi przyjąć reguły decyzyjne – w sytuacji, gdy podstawowym zmartwieniem jest uniknięcie zakłóceń w powszechnym procesie akumulacji.

Reguły i prawa rządzące polityką nie są wystarczające, aby rozwiązać ten problem. Potrzebny jest dodatkowy zestaw reguł decyzyjnych, które determinują politykę publiczną.

Schemat

Ogólną definicję działań państwa kapitalistycznego określa tworzenie i utrzymywanie warunków umożliwiających produkcję/akumulację.

Rodzaje aktywności:

(1) Alokacyjna

- a) alokacja zasobów posiadanych przez państwo,
- b) w reakcji na oczekiwania i przepisy (polityka),
- c) oczekiwania mają charakter pozytywny i są specyficzne dla czasu, przestrzeni, grupy, rodzaju i ilości zasobów państwa,
- d) decyzje są podejmowane w ramach systemu politycznego.

(2) Wytwórcza

- a) wytwarzanie czynników (*inputs*) akumulacji (w tym celu potrzebny jest zorganizowany proces wytwórczy) w reakcji na dostrzegane zagrożenia dla akumulacji,
- b) w tym przypadku nie ma specyficznych grupowych oczekiwań czy konfliktowych lub niecałościowo wyrażonych oczekiwań, których zaspokojenie mogłoby doprowadzić do usunięcia zagrożeń dla powszechnej (*overall*) akumulacji,
- c) decyzja jest podejmowana w trybie polityki publicznych na podstawie reguł decyzyjnych wykreowanych przez państwo.

Aktywność państwa staje się formą prowadzenia polityki publicznej, gdy proces konkurencyjnej akumulacji zaczyna być zbyt kruchy, aby sam się regenerować, w ramach alokacyjnych działań państwa i kiedy państwo jest niezbędne, aby wytwarzać (a nie tylko chronić) warunki ciągłej akumulacji. Podłożem wytwórczych działań państwa realizowanych w formie polityk publicznych (odrębnych od procesu strictly politycznego) jest podwójna słabość akumulacji rywalizacyjnej. Pierwsza, ekonomiczna, polega na niemożności wytworzenia niezbędnych czynników akumulacji dzięki samej akumulacji. Druga natomiast bierze się stąd, że klasa rządząca, złożona z konkurujących ze sobą akumulujących jednostek, nie jest w stanie rozwinąć klasowej

świadomości, obejmującej uzgodnione i wykonalne zalecenia, co do tego jak państwo powinno funkcjonować. Ten podwójny brak (oba jego aspekty wynikają z konkurencji) usiłuje się przezwyciężyć za pomocą: (a) rozwijania wytwórczej działalności państwa, uzupełniającej materialne nakłady potrzebne dla akumulacji i (b) działalności państwa w formie polityki publicznej (czy też ustalenia reguł decyzyjnych dotyczących aktywności państwa), która staje się substytutem braku klasowego konsensu wewnątrz klasy rządzącej.

Państwo „produkuje” edukację, umiejętności, postęp technologiczny, nadzór nad wykorzystywaniem surowców, zdrowie, transport, mieszkalnictwo, struktury miejskie, sztuczne środowisko, energię i usługi komunikacyjne. Akcentowanie produkcyjnego charakteru takich działań wynika z tego, że wszystkie one wyraźnie różnią się od działań alokacyjnych, gdyż to, co jest potrzebne w danej sytuacji, nie pozostaje już w dyspozycji państwa, ale musi być najpierw przez nie wytworzone. Własne zasoby państwa (takie jak pieniądź oraz prawne i represyjne środki władzy) są – można by powiedzieć – tylko surowcem, z którego pewne produkty (*outputs*) trzeba wytworzyć, zgodnie z regułami decyzyjnymi (czy wytwórczymi). Państwo nie może przejąć tych reguł ze swego otoczenia – musi je wygenerować samo. Zinstytucjonalizowane zasady prowadzenia polityki publicznej, ich determinanty i dynamika stanowią podstawowe problemy w analizie zagadnienia formowania polityki.

3. Reguły kreowania polityki publicznej – forma a treść

Aby pełniej rozpoznać problem formowania polityki (*policy formation*) w państwie kapitalistycznym, użyteczne będzie rozróżnienie pomiędzy jej formą i treścią. Większość prac badawczych poświęconych polityce publicznej w obszarze „produkcyjnych” polityk państwa dotyczy ich treści. Te substancjalne aspekty można podzielić na trzy zbiory zagadnień. Odnoszą się one do: (1) analizy procesów zachodzących w otoczeniu systemu politycznego, która ma na celu rozpoznanie niektórych „problemów” jako materii polityki publicznej i następnie jako za-

gadnienia poszerzenia agendy systemu politycznego, (2) analizy interesów, które determinują proces formowania polityki, i (3) materialnych następstw oraz dystrybucji rozpoznawalnych (*tangible*) korzyści, które wynikają z polityk publicznych i ich wdrażania.

Uważamy, że polityka publiczna nie może być w pełni zrozumiana jedynie dzięki wyżej wymienionym kwestiom odnoszącym się do jej treści. Równie ważnymi determinantami aktywności państwa są formalne procedury czy też zinstytucjonalizowana metoda procedowania sytuacji problemowych w otoczeniu systemu politycznego. Przyjmowana zwykle konceptualizacja aktywności państwa przedstawia je jako podmiot rozwiązujący problemy: państwo rozpoznaje problemy oraz uruchamia mniej lub bardziej właściwe ich rozwiązania. To wyobrażenie wprawdzie nie jest fałszywe, jednak jednostronne i niepełne. Jeśli państwo podejmuje działanie, aby rozwiązać problem, to jego postępowanie ma dwoistą naturę: uruchamia pewne działania i środki ukierunkowane na swoje otoczenie oraz przyjmuje dla siebie określone procedurę organizacyjną, z której wynikają polityki publiczne. Są one następnie kreowane i wdrażane. Za każdym razem, gdy państwo ma się zająć problemem w swoim otoczeniu, ma zarazem do czynienia z problemem dotyczącym wewnętrznego trybu funkcjonowania. Wydaje się oczywiste, że oba te procesy rozwiązywania problemów są ze sobą sprzężone: problemy społeczne i ekonomiczne związane z działaniem państwa zazwyczaj wyzwalają zmiany formalnych strategii, zgodnie z którymi ono funkcjonuje, i odwrotnie, te formalne strategie mogą substancjalnie określać zarówno zdolność państwa do postrzegania tych problemów, jak i naturę wynikających z tego polityk.

Należy zauważyć, że relacja pomiędzy tymi dwoma typami strategicznych reguł jest ściśle symetryczna. Oznacza to, że formalne reguły, które nadają strukturę i zapewniają ciągłość funkcjonowania aparatu państwa nie są jedynie procedurami instrumentalnymi, zaprojektowanymi do ustanawiania i osiągania celów politycznych czy do rozwiązywania problemów społecznych. Raczej one same determinują – w ukryty i niebezpośredni sposób – jakie są potencjalne cele i jakie problemy mają szansę znaleźć się w agendzie systemu politycznego. Dlatego nie tylko

pojawienie się problemu społecznego uruchamia proceduralną dynamikę formowania polityki, projektowania programów i ich wdrażania, lecz także działa to w drugą stronę – zinstytucjonalizowany formalny tryb działania instytucji politycznych wyznacza potencjalne problemy, sposób ich definiowania, proponowane rozwiązania itd.

Przedyskutowaliśmy jak dotąd: (1) ogólną charakterystykę (czy wymogi funkcjonalne) państwa kapitalistycznego, (2) rozróżnienie pomiędzy „alokacyjnymi” i „produkcyjnymi” działaniami państwa oraz (3) rozróżnienie pomiędzy zasadami postępowania instytucji państwowych związanymi z formą i treścią reguł operacyjnych państwowych instytucji. Teraz kierujemy się w stronę pytania – jak można opisać formalne reguły kreowania polityki, które determinują działania państwa kapitalistycznego w obszarze jego działalności wytwórczej? Celem postawienia i rozważenia tej kwestii jest rozpoznanie potencjalnych rozbieżności pomiędzy funkcjami przypisanymi państwu kapitalistycznemu i jego wewnętrzną strukturą, czyli zinstytucjonalizowanym trybem funkcjonowania. Aby ująć to możliwie ściśle, rozpatrujemy problem równowagi bądź nierównowagi w relacjach między wewnętrznymi regułami oraz funkcjami odnoszącymi się do procesu akumulacji. Czy istnieje więc „dopasowanie” pomiędzy tymi wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami aktywności państwa? Jeżeli tak, jakiego rodzaju mechanizmy służą reprodukcji tej funkcjonalnej zgodności? Jeżeli nie, jakie są systemowe przyczyny braku takiej współzależności?

Wydaje się, że podstawowe typy formalnych reguł decyzyjnych, zgodnie z którymi administracja publiczna może działać, są zaledwie trzy. Te trzy „logiki” to: biurokracja, celowe działanie i porozumienie (konsens). W przypadku biurokracji sekwencje działania są kształtowane przez te elementy strukturalne, które w idealnej formie zostały opisane w Weberowskim typie biurokracji. W przypadku celowego działania racjonalność techniczna pobudza tryb działania. Jeśli zaś chodzi o konsens, głównym czynnikiem determinującym działanie administracyjne jest konflikt między nastawieniem na interesy partykularne oraz porozumieniem co do interesów wspólnych. Występuje on albo między uczest-

nikami aparatu administracyjnego, albo w jego otoczeniu (konsens wewnętrzny przeciwko zewnętrznemu).

Ze względu na racje zarówno empiryczne, jak i teoretyczne wydaje się zasadne założenie ścisłej korelacji pomiędzy biurokratycznym trybem funkcjonowania aparatu państwa oraz tym, co nazwaliśmy „alokacyjnymi” działaniami państwa kapitalistycznego. Dopóki niezbędne funkcje państwa były głównie alokacyjne, dopóty jego wewnętrzna struktura czy zinstytucjonalizowany tryb funkcjonowania miały zasadniczo biurokratyczny charakter. Założenie można uzasadniać następująco: w przypadku działań alokacyjnych, które polegają na dystrybucji zasobów znajdujących w posiadaniu państwa, tryb biurokratyczny jest zarówno najbardziej dopasowany, jak i wystarczający, aby administrować procesem alokacji, zgodnie z funkcjonalnymi wymaganiami państwa.

Biurokratyczny tryb funkcjonowania przestać być jednak wystarczający i właściwy (w odniesieniu do wymogów państwa kapitalistycznego) wówczas, gdy działania „wytwórcze” pojawiają się w jego agendzie. Problem w tym, że zastosowanie reguł potrzebnych w tym drugim przypadku, ze względu na hierarchiczną strukturę, w której funkcjonuje korpus „neutralnych” urzędników, po prostu nie jest wystarczające dla przeprowadzenia decyzji warunkujących „wytwórcze” działania państwa. Innymi słowy, administrowanie „wytwórczą” aktywnością państwa wymaga czegoś więcej niż rutynowej alokacji zasobów, takich jak pieniąż i sprawiedliwość. Gdy rozpatrujemy ten wymiar aktywności, musimy odpowiedzieć na dalsze pytania. Jaki jest finalny produkt bądź cel „wytwórczości” państwa? W jakiej skali jest ona potrzebna w konkretnej sytuacji? Jaki jest najbardziej wydajny sposób jej „produkcji”? Do kogo jest adresowana? W jakim momencie i na jak długo? Jak taka „produkcja” ma być finansowana i jakie jej priorytety należy wyznaczyć w przypadku wzrostu kosztów i/lub spadku dochodów? Udzielenie odpowiedzi na wszystkie te pytania pozostaje poza zasięgiem i odpowiedzialnością biurokracji sensu stricte. Biurokracja jest kontrolowana poprzez systemowe wejścia (*inputs*), które determinuje wola rządzących lub prawo. To, co jest jej zewnętrznie zadane, ma być wykonane dokładnie, z przekonaniem (*faithfully*)

i bez wyjątku, a oczekiwany rezultat ma być określony porządek. Natomiast dla wypełnienia „wytwórczych” zadań państwa potrzeba kontroli od strony efektów działania (*outputs*); w tym przypadku działanie jest „stosowne” nie wtedy, kiedy przestrzega się odpowiednio określonych reguł i procedur, ale przede wszystkim wówczas, jeżeli prowadzi do określonych rezultatów.

W różnych obszarach polityki można łatwo rozpoznać przejście od wyłącznie alokacyjnego do także wytwórczego rodzaju działań państwa. W przypadku zdrowia środki alokacyjne polegają na stanowieniu prawa, które stwarza wymogi określonych zachowań (np. właściciele wynajmowanych mieszkań mają zapewnić wodę i warunki sanitarne w należących do nich budynkach, lekarze są zobowiązani zgłaszać przypadki wykrytych chorób zakaźnych do wydziału zdrowia, pracodawcy muszą montować urządzenia ochronne, by przeciwdziałać wypadkom przemysłowym itd.). Może też chodzić o wprowadzanie takich regulacji, które zapewniają legalność pewnych roszczeń (np. roszczenie niektórych kategorii osób do uzyskania publicznego ubezpieczenia zdrowotnego czy określonych prywatnych szpitali do otrzymania państwowej dotacji). Na przeciwnym biegunie znajdują się czysto wytwórcze działania państwa, czyli polityka zdrowotna we właściwym znaczeniu, która dotyczy zarządzania szpitalami publicznymi, systemu szkoleń medycznych czy też sterowanych przez państwo badań medycznych. Chociaż w większości przypadków rzeczywista polityka zdrowotna będzie się składać z kombinacji tych dwóch rodzajów działań, da się zauważyć przewagę jednego z nich – historyczny ciąg biegnący od pierwszego do drugiego rodzaju działań. W pierwszym przypadku państwo reguluje zachowanie poprzez stosowanie pozytywnych i negatywnych administracyjnych sankcji na podstawie rutynowych zasad – właśnie do tego biurokratyczne systemy są tak doskonale przystosowane. W drugim przypadku państwo zajmuje się prowadzeniem konkretnej „produkcji”, co w omawianym przykładzie dotyczy organizowania fizycznych inwestycji i wyposażenia, szkolenia siły roboczej czy wytwarzania potrzebnej wiedzy. Wydaje się oczywiste, że zakres faktów i zdarzeń, które mają miejsce poza strukturą administracyjną i muszą być brane pod uwagę, jest tu odpowiednio znacznie szer-

szy. Z tego powodu procedury organizacji drugiego rodzaju nie mogą być wystandaryzowane, zrutyinizowane i ukierunkowane przez sztywne hierarchie w taki sposób, w jaki jest to możliwe w przypadku biurokracji sensu stricto, która odnosi się do szczególnych cech swego otoczenia na znacznie węższej i bardziej abstrakcyjnej podstawie.

Struktury biurokratyczne wydają się niewłaściwą podstawą produkcyjnego typu działalności państwa. Ten wniosek pojawia się w wielu pracach teoretycznych, wskazuje się tam, że Weber błędnie przyjął jako hipotezę nadzwyczajną efektywność biurokratycznej struktury, bowiem biurokracja jest nieskuteczna i nieefektywna, a efektywne struktury zarządzania są niebiurokratyczne. Ten punkt widzenia inspirował również wiele krytycznych opinii o biurokracji, jak też propozycje jej reformowania, ukierunkowane na ściślejszą kontrolę działań państwa poprzez wynik i cele, a nie środki i reguły. Krytyka zasady „wydawanie-obługa-powtarzanie” wbudowanej w biurokratyczną strukturę ma w tym przypadku podstawowe znaczenie.

Jeżeli przyjrzymy się teraz alternatywom, dwiema możliwościami są struktury celowo-racjonalne (*purposive-rational*) oraz te nadbudowane na demokratyczny konflikt i konsens. W historii doktryn społeczno-politycznych oba te rozwiązania były zalecane pod hasłem „od rządzenia ludźmi do administrowania rzeczami”, którą to formułę Saint-Simon ukuł, aby domagać się zastąpienia urzędników ekspertami i naukowcami, a która później została użyta przez Engelsa do opisanego trybu funkcjonowania bezklasowego i demokratycznego społeczeństwa przyszłości. W pierwszej kolejności rozważmy zatem celowo-racjonalny i technokratyczny tryb produkcyjnej aktywności państwa. Do jakiego stopnia da się go zastosować jako możliwe i skuteczne rozwiązanie problemu, który wynika z rozbieżności między utrwaloną dominacją biurokratycznej struktury aparatu państwa oraz jego niezbywalną funkcją podtrzymywania procesu akumulacji?

Zastąpienie biurokratycznych reguł prowadzenia polityki przez celowo-racjonalne upodobniałoby aparat państwa – w odniesieniu do jego wewnętrznych procedur – do tego, który jest typowy dla produkcji towarów w przemy-

śle. Jednakże o ile wybór celów (*ends*) przemysłowej produkcji towarów, a konkretnie ich ilości i rodzaju jest determinowany poprzez siły rynkowe, o tyle nie ma takiego mechanizmu, który równie automatycznie umożliwiałby ustalenie przez państwo celów swojej „produkcji”. A to istotna różnica. Tylko wtedy, gdyby cele działań państwa mogły być z góry dane w określonej sytuacji, formuła „celowo-racjonalnościowa” stałaby się organizacyjną zasadą struktury państwa. Odrębne akumulujące jednostki wyprowadzają swoje cele z własnego środowiska albo bardzo ściśle kryteria określające podejmowanie decyzji w kwestii celów wynikają co najmniej z ich otoczenia. Zatem głównym problemem pozostaje osiąganie tych celów skutecznie i efektywnie, zgodnie z formułą racjonalności instrumentalnej. Tego właśnie państwo nie może osiągnąć: nie dysponuje ono jednoznacznymi, bezdyskusyjnymi i operacyjnymi wskazaniem, jakie mają być cele jego wytwórczych działań, a przynajmniej nie jest ono w stanie sformułować definicji tych celów oraz kryteriów ich ustalania ze swego otoczenia. Państwo nie dysponuje rachunkiem (*calculus*), który pozwalałby interpretować dane z otoczenia i przekształcać je w strategię. Innymi słowy, nie jest samo w sobie kapitalistyczną jednostką akumulującą i dlatego problem jego wewnętrznej struktury decyzyjnej o wiele trudniej rozwiązać niż w przypadku kapitalistycznej firmy. Różnorodność potrzeb, interesów, oczekiwań, kryzysów pojawiających się w środowisku aktywności państwa, charakteryzuje się zbyt znacznym stopniem sprzeczności, szczególnie w warunkach zawansowanej konkurencji, aby możliwe było wyprowadzenie na tej podstawie celów operacyjnych. Przeciwnie, państwo w jego szczególnej kapitalistycznej postaci nie jest zdolne narzucić swemu otoczeniu własnej definicji zestawu celów, które następnie mogłyby być realizowane zgodnie z formułą racjonalności instrumentalnej.

Brak operacyjnych celów politycznych, które mogłyby być osiągane w sposób zamierzony, nie jest jedyną przeszkodą dla przyjęcia celowościowego trybu operacyjnego. Oprócz wyrażenia określonych celów, musiałyby być spełnione jeszcze dwa inne warunki, aby taki tryb funkcjonowania mógł być wdrożony. Po pierwsze, musiałyby być zapewniona relatywna stabilność

warunków działania, przynajmniej w okresie danego cyklu produkcyjnego. Jeśli można spodziewać się znaczącej zmiany kosztów i cen czy też środków i celów w trakcie produkcji danych dóbr, produkcję trudno zorganizować w sposób racjonalno-instrumentalny. Podczas gdy dla pojedynczej firmy stosowny segment otoczenia jest odpowiednio mały, a wystąpienie, kierunek i skala zmian w otoczeniu mogą być łatwe do przewidzenia, to w przypadku państwa stosowne otoczenie ma wielkie rozmiary i tym samym jest mniej przewidywalne. Większą turbulencję otoczenia i jej skutki wzmacnia to, że cykle produkcyjne w przypadku wytwórczej działalności państwa są często bardzo długie i dlatego realizowanie celów (nawet jeżeli są one zadowolająco zoperacjonalizowane) jest zazwyczaj procesem narażonym na zmiany, które wymykają się racjonalno-instrumentalnej kalkulacji. Podobne zjawisko występuje, gdy wdrażanie długofalowych programów blokują krótkotrwałe zakłócenia cyklu biznesowego. Po drugie, celowo-racjonalny rodzaj postępowania jest przydatny tylko wówczas, kiedy efekty uboczne procesu produkcyjnego mogą być bezpiecznie ignorowane (lub zostać skompensowane) przez organizację. Aby ująć komponenty konkretnej sytuacji jako środki i cele, trzeba po prostu móc zignorować wszystkie pozostałe aspekty „środków” poza tymi, które mogą zostać użyte jako instrumenty osiągnięcia „celów”. To, co się dzieje ze środkami nie użytymi oraz po ich użyciu może zostać przerzucone na zewnątrz (*externalized*). Pod każdym względem łatwiej to zrobić prywatnej organizacji kapitalistycznej niż państwu kapitalistycznemu, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę potrzebę uprawnienia jego władzy i ukrycia rzeczywistych funkcji. Występuje też dobrze znany problem znalezienia wspólnego mianownika dla środków i celów, co można zrobić tylko w mniej lub bardziej arbitralny sposób, skoro reformowania państwowej produkcji nie da się wycenić w pieniądzu, ponieważ jej efekty nie są sprzedawane na rynku. Z tego powodu zawsze łatwiej jest zapewnić racjonalność techniczną czy skuteczność niż racjonalność ekonomiczną czy efektywność w przypadku wytwórczej aktywności państwa. Ale to właśnie osiągnięcie korzyści bez liczenia się z kosztami jest najmniej prawdopodobne (z wyłączeniem obrony narodowej)

z powodu ograniczeń fiskalnych, zaostrzonych w efekcie skali i kosztów produkcyjnej działalności państwa. Z tego krótkiego przedstawienia przeszkód w zastosowaniu instrumentalnej racjonalności jako zasady organizującej wytwórczą aktywność państwa wynika, że jej przyjęcie nie może zostać uznane za właściwe i praktyczne rozwiązanie strukturalnych problemów państwa i jego wewnętrznej organizacji, z wyjątkiem wystąpienia bardzo specyficznych i mało prawdopodobnych warunków, takich jak: jednoznaczne, niekontrowersyjne i zooperacjonalizowane cele; stabilne otoczenie i/lub krótki cykl produkcyjny; możliwe do zignorowania efekty zewnętrzne, brak ograniczeń fiskalnych i inne.

Trzecią główną metodą zorganizowania procesu decyzyjnego w obszarze wytwórczej aktywności państwa jest dopuszczenie do głębokiej decentralizacji procesu rozstrzygania politycznego konfliktu i uzyskiwania konsensu w celu kształtowania procesu produkcyjnego. Jednakże ta metoda nie może wynikać z zestawu reguł kreowanych na szczycie struktury hierarchicznej czy też z uprzednio przyjętych celów, które mają być osiągnięte dzięki trzymaniu się zasad technicznej skuteczności i ekonomicznej efektywności, ale wyłącznie z równoczesnego oddziaływania na nakłady i wyniki (*inputs and outputs*) przez klientów administracji państwowej lub osoby czerpiące korzyści z jej działań. Taki model podejmowania decyzji, przynajmniej w swojej czystej formie, oznaczałby zanegowanie nie tylko logicznego i instytucjonalnego rozdzielenia polityki i administracji, lecz także zasadniczego rozdziału państwa i społeczeństwa, bowiem tylko wówczas władza organizowania i decydowania o wytwórczych działaniach państwa przynależałaby jego klienteli. Trudności, jakie brak takiego rozróżnienia pociągałby dla funkcjonowania państwa jako państwa kapitalistycznego, są raczej oczywiste. Po pierwsze, ciągłe wpływanie konfliktu interesów i dynamiki osiągania porozumienia na działanie administracji czyniłoby ją zapewne niezdolną do planowania i podejmowania długofalowych przedsięwzięć. Po drugie, nawet gdyby czasowe horyzonty oczekiwań społecznych i planów administracyjnych się zbiegały, jest bardzo wątpliwe, czy prowadzenie polityki publicznej, która byłaby bezpośrednio podporządkowana demokratycznym naciskom, dało się pogodzić

z polityką zgodną z funkcjami państwa niezbędnymi w społeczeństwie kapitalistycznym. Innymi słowy, odpowiadanie na wszelkie oczekiwania klienteli prawie na pewno pchnęłoby administrację poza granicę jej możliwości i tego, czego się od niej wymaga w ramach kapitalistycznej organizacji gospodarki. Taka responsywność nie tylko odzwierciedlałaby konfliktów w sposób najbardziej bezpośredni, lecz także wytwarzałaby je, jeżeli uzależnienie od demokratycznego decydowania nie prowadziłoby jednocześnie do działania zgodnego z ujawniającymi się preferencjami klienteli. Mówiąc inaczej, przyjęcie konfliktu społecznego i konsensu jako podstawy dla polityki wytwórczej prowokowałoby do wyrażania większej ilości oczekiwań i interesów, niż można by zaspokoić, wzięwszy pod uwagę fiskalne i instytucjonalne ograniczenia, od których kapitalistyczne państwo nie może się uwolnić.

4. Analiza polityki i administracja publiczna

Wcześniej wykazywaliśmy, że badanie formowania polityki jest niepełne, dopóki główny akcent kładzie się na kwestię treści polityki. Sformalizowana struktura czy metoda uprawiania polityki są równie ważne, ponieważ determinują to, co może stać się i co staje się treścią polityki. Wskazywaliśmy dalej, że istnieją trzy podstawowe metody, dzięki którym można administrować działalnością produkcyjną państwa. Analizując każdą z nich, odkryliśmy, że zapewne każda może być przydatna jako struktura podejmowania decyzji, ale też żadna nie jest stosowna dla rozwiązywania specyficznych problemów państwa kapitalistycznego, czyli właściwa dla ustanowienia równowagi między jego niezbędnymi funkcjami, które wynikają z określonego stanu i dynamiki procesu akumulacji z jednej strony, a jego wewnętrznej struktury z drugiej. Tym samym wydaje się, że nie chodzi o to, jak rozwiązywać konkretne problemy, które są wywoływane przez proces akumulacji, np. jak kontrolować inflację czy bezrobocie, czy też powodować zmianę technologiczną i kreować edukację. Problem państwa kapitalistycznego polega raczej na tym, że należy go najpierw rozwiązać, zanim każdy z tych wymienionych bie-

żących problemów może zostać podjęty. Trzeba rozstrzygnąć, jak ustanowić i zinstytucjonalizować metodę kreowania polityki, która konstytuowałaby równowagę (czy też zwrotność) między niezbędnymi działaniami państwa oraz jego wewnętrzną strukturą.

Badania nad liberalną polityką gospodarczą i szersza analiza polityki raczej ignorują to zagadnienie, ponieważ w ich przypadku zakłada się, że najistotniejszy jest prawidłowy przebieg działań odnoszących się do specyficznego problemu społecznego, a nie rozważania nad znalezieniem trybu funkcjonowania właściwego dla państwa kapitalistycznego. Te dziedziny nauk społecznych odnoszą się do sposobów przeciwdziałania zjawiskom uważanym za choroby i słabości, a nie do określenia natury zaawansowanego społeczeństwa kapitalistycznego. W większości przypadków tak postrzegane problemy mieszczą się w jednej z trzech kategorii tworzących ramy liberalnej krytyki kapitalizmu: (1) niesprawność kontrolowanego przez rynek procesu akumulacji w zakresie uwzględniania efektów zewnętrznych i kosztów społecznych; (2) niesprawność procesu akumulacji w dostosowaniu poziomu dochodu i zatrudnienia w dłuższym czasie; (3) niesprawność procesu akumulacji w zapewnianiu dystrybucji dochodów, który pozostawałaby w zgodzie ze standardami społecznej sprawiedliwości i wymogami pokoju społecznego. Przy przyjęciu takiej perspektywy badań nad polityką państwo jawi się jako neutralny aktor, który nie ma wystarczającej wiedzy – co należy robić i w jakim czasie. Z kolei inna gałąź liberalnej nauki o polityce – administracja publiczna – jest zainteresowana wyłącznie najbardziej „racjonalnym”, „responsywnym” czy też „skutecznym” trybem organizacji i zarządzania strukturami publicznymi. Przy przyjęciu takiego punktu widzenia otoczenie aktywności państwa, czyli społeczeństwo kapitalistyczne, w którym proces akumulacji rodzi określone problemy i wymaga pewnych działań państwa, jest nieobecne. W obu tych obszarach badań (nad polityką oraz nad administracją publiczną) problem zbieżności lub rozbieżności (*reciprocity vs. discrepancy*) między zewnętrzną funkcją i wewnętrzną strukturą jest ignorowany z powodu specyficznego ukierunkowania i jednostronności tych dyscyplin. Dlatego też obie przejawiają tenden-

cję do stawania się normatywnymi, abstrakcyjnymi i woluntarystycznymi co do swych zaleceń. Problemowe podejście do analizy polityki pomija problem wewnętrznego trybu funkcjonowania państwa, natomiast scharakteryzowane podejście do administracji publicznej ignoruje funkcjonalne aspekty działania państwa jako państwa kapitalistycznego.

Stwierdziliśmy wcześniej, iż nie można uznać, że którykolwiek z trzech głównych trybów organizacji i podejmowania decyzji zapewnia właściwą podstawę strukturalną dla wypełniania tych funkcji, które są charakterystyczne dla państwa kapitalistycznego. W pozostałej części tego punktu będziemy rozważać następujące kwestie: (1) jak może być empirycznie rozpoznawana systemowa rozbieżność między strukturą i funkcją oraz (2) jakie można zaobserwować reakcje na ten problem, poprzez które dokonuje się próby przezwyciężenia lub zminimalizowania sprzeczności między strukturą i funkcją?

Jeżeli przeanalizujemy główne doktryny reformowania i reorganizacji administracji, zauważymy, że ściśle odpowiadają one z trzem omawianym trybom funkcjonowania. Tryb biurokratyczny jest wzorcem, wedle którego tworzy się wszystkie rekomendacje nawołujące do silniejszej centralizacji struktur administracyjnych. Centralizacja ma na celu ściślejsze egzekwowanie reguł w stosunku do szerszego zakresu jednostek i podsystemów administracyjnych, tak aby reguły, dyrektywy i wskazania były przyjmowane dokładniej i przez większą liczbę aktorów. Tryb celowo-racjonalny inspirowane wszystkie te sugestie, które nakłaniają do ściślejszej kontroli celów, wyników i rezultatów, przy użyciu takich technik, jak budżetowanie zadaniowe, analiza kosztów oraz wyników czy monitoring wskaźników społecznych. Jest także szkoła reformatorów administracji, którzy dążą do poprawy responsywności, równości oraz respektowania demokratycznych wartości dzięki znaczącej partycypacji. Punktem odniesienia takich propozycji jest oczywiście wzorzec konflikt-konsens, który wywołuje większy udział po stronie niższych szczebli urzędniczych w administracji i/lub po stronie jej klienteli.

Jeśli mamy rację, przyjmując, że wszystkie te modele działania są w szczególności sposobem nieadekwatnym do rozwiązywania sprzeczności mię-

dzy strukturą a funkcjami państwa kapitalistycznego, w sytuacji, gdy funkcje państwa mogą być wypełniane jedynie przez jego wytwórcze działania, wówczas wprowadzanie takich niewłaściwych rozwiązań na poziomie wewnętrznego trybu funkcjonowania będzie prowadzić do zakłóceń lub nieskuteczności w wypełnianiu funkcji. Innymi słowy, jeśli każdy z trzech modeli wewnętrznej struktury jest nieadekwatny jako forma organizacyjna dla niezbywalnych funkcji państwa kapitalistycznego, to taka nieadekwatność musi się ujawnić jako empiryczny fenomen.

Najłatwiej, jak się wydaje, można poradzić sobie z tym w przypadku czysto biurokratycznego trybu funkcjonowania i jego skrajnego rozszerzenia przez ścisłą centralizację. Biurokracja oznacza hierarchię, sztywny podział pracy, orientację na wejścia, ujmowanie konkretnych wydarzeń zachodzących w otoczeniu traktowanych jako „kategorii przypadków” oraz powtarzalność procedur. Jeżeli można uznać, że rozwiązanie to doskonale pasuje dla alokacji zasobów państwa między określone kategorie odbiorców, to zazwyczaj daje się zauważyć, że nie działa ono w obszarze wytwórczych działań państwa, a zatem w tych wszystkich przypadkach, kiedy zasoby nie są przekazywane prawnie wyznaczonym beneficjentom, lecz mają zostać włączone w proces produkcji, np. w obszarze opieki zdrowotnej, obronności, edukacji czy innowacji przemysłowych. Dla takich działań państwa czysty typ biurokratycznej organizacji jest całkowicie nieskuteczny albo co najmniej nieefektywny. Strategiczne możliwości, które pozostają w tej sytuacji, polegają albo na drastycznym ograniczeniu skali i zakresu działań wytwórczych prowadzonych przez państwo (to rozwiązanie zazwyczaj proponowane przez konserwatystów wierzących w „przychodowość” (*incrementalism*) jako jedną z formuł organizacyjnych akcentujących orientację na efektywność nakładów), albo unowocześnienie i przekształcenie biurokratycznych struktur, aby lepiej dostosować je do zadań wytwórczych. Rozwiązanie „przychodowe” nie zgadza się z naszymi podstawowymi założeniami, czyli tezą, że ekstensywne ponoszenie przez państwo nakładów o charakterze wytwórczym jest warunkiem koniecznym, aby w wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych zachodził proces akumulacji. Dlatego też jego przydat-

ność może być odrzucona w ramach przyjętych w naszej analizie założeń. Drugie rozwiązanie oznacza krytykę biurokratycznego trybu funkcjonowania, które może zostać ujęta następująco: wykorzystanie biurokracji jako struktury organizacyjnej zajmującej się prowadzeniem wytwórczych działań państwa nie jest ani efektywne, ani skuteczne, a tym samym rezultaty takich działań są niezadowolające co do skali i jakości, w stosunku do funkcjonalnych wymagań procesu akumulacji w zaawansowanym kapitalizmie.

Racjonalno-celowy tryb funkcjonowania (zwyczajowo kojarzony z koncepcją planowania) prawdopodobnie powoduje zakłócenia w kapitalistycznym procesie akumulacji z odmiennych powodów: nie jest on, jak w przypadku biurokracji, niewłaściwy dla prowadzenia wytwórczych działań państwa, przeciwnie, o ile stosuje się go ściśle i wszechstronnie, wydaje się najbardziej właściwy do programowania i prowadzenia wytwórczej działalności państwa. Jednakże tryb instrumentalno-racjonalny zakłada, jak to wcześniej dostrzeżliśmy, taki stopień kontroli określonych zmiennych, jaki nie jest typowy dla państwa kapitalistycznego. Zazwyczaj zakres władzy państwowej konieczny dla wszechstronnego zaplanowania procesu produkcyjnego jest negowany przez same akumulujące jednostki. Planowanie jako wewnętrzny tryb funkcjonowania państwa kapitalistycznego wydaje się zatem z zasady niemożliwe – nie samo z siebie, ale z powodu reakcji zwrotnej, wywoływanej przez planowanie po stronie kapitału jako całości czy też poszczególnych akumulujących jednostek. Takie odwetowe reakcje (których główną formą jest zaniechanie inwestycji, strajk inwestycyjny lub odpowiednie ograniczenie inwestycji, czy też przeniesienie inwestycji w przestrzeni lub czasie) powodują w warunkach systemu kapitalistycznego, że lekarstwo staje się gorsze od choroby, i tym samym samo paraliżuje aktywność państwa.

Wewnętrzna sprzeczność związana z jakkolwiek próbą oparcia wytwórczych działań państwa na demokratycznym budowaniu porozumienia i mediacji konfliktu politycznego (czy wewnątrz agend państwa, czy między nimi a ich klientelą) prowadzi do zaostrzenia problemu, a nie wykreowaniu rozwiązania. Partycypacja i natężony konflikt wywołują napięcie w połączeniu z instytucjonalnymi ograniczeniami nakładanymi

na działalność państwowych agend i – jak można by to wykazać na przykładzie bazującej na partycypacji polityce socjalnej, miejskiej czy oświatowej – prowadzą do wysoce niestabilnej sytuacji. Partycypacyjne modele organizacji wytwórczych działań państwa, które mają na celu zwiększenie administracyjnej responsywności, są równie niewłaściwe jak dwa pozostałe ich rodzaje, ponieważ prowadzą do krystalizacji konfliktu i protestu, a w konsekwencji podważają równowagę między państwem i procesem akumulacji.

Każdy z tych trzech układów zinstytucjonalizowanych reguł decyzyjnych, które rozważamy, zawiera specyficzną sprzeczność: biurokratyczny tryb funkcjonowania jest w najlepszym przypadku marnotrawny, a w najgorszym nieskuteczny, a zatem niewłaściwy jako strukturalny model wytwórczej działalności państwa. Celowo-racjonalny model może być zarówno skuteczny, jak i efektywny, ale zastosowanie go wymaga ingerencji w prerogatywy prywatnego procesu akumulacji, co ze względu na opór ze strony akumulujących jednostek sprawia, że jego zastosowanie jest niemożliwe (z wyjątkiem sytuacji, gdy to rozwiązanie niemalże współgra z prywatnymi decyzjami inwestycyjnymi). Głównym powodem tej niemożności jest opór akumulujących jednostek i siła ich działań odwetowych. Z kolei opór, protest i konflikt polityczny po stronie klasy pracującej (i innych grup, które pozbawione są kontroli nad decyzjami inwestycyjnymi) stanowią główny powód odwrotnych niż oczekiwane rezultatów stosowania rozwiązań partycypacyjnych.

Ten ciąg argumentacji zdaje się sugerować, że wśród trzech głównych strategii ustanawiania równowagi pomiędzy strukturami podejmowania decyzji a funkcjami państwa na rzecz procesu akumulacji, nie ma takiej, która mogłaby zapewnić sukces. Realizowanie którejkolwiek z nich prowadzi do zakłócenia, a nie ustanowienia równowagi między państwem a procesem akumulacji. Ponadto wszystkie te trzy strategie, których celem jest dostosowanie struktury do funkcji, jak się zdaje, są jednocześnie podtrzymywane przez obecne propozycje administracyjnej reformy różnych sektorów aparatu państwa. Można więc przyjąć, że wystąpią sprzeczności drugiej generacji, a mianowicie między tymi różnymi strategiami. Żadna z agend nie może jednocześnie

przyjąć dyrektywy, które płyną ze szczytu biurokratycznej hierarchii biurokratycznej, od ekspertów i od klienteli.

5. Konkluzja

Lepsze zrozumienie tych strukturalnych problemów państwa kapitalistycznego, jego niezdolności do pogodzenia swoich funkcji jako państwa i wewnętrznego trybu funkcjonowania w taki sposób, aby nie wystąpiły paraliżujące efekty uboczne, skłania nas do zredefiniowania samego konceptu państwa kapitalistycznego. Na początku tego artykułu powiedzieliśmy, że państwo kapitalistyczne jest definiowane przez: (a) wyłączenie z akumulacji, (b) niezbędne funkcje na rzecz akumulacji, (c) zależność od akumulacji i (d) funkcję polegającą na pogodzeniu tego, co w punktach (a), (b) i (c), a jednocześnie zniwelowaniu tych cech. Jeśli propozycje analityczne, które rozwinęliśmy, są przynajmniej częściowo zasadne, to trudno sobie wyobrazić, że jakiegokolwiek państwo w kapitalistycznym społeczeństwie mogłoby odnieść sukces, wypełniając wszystkie funkcje ujęte w tej definicji jednocześnie i skutecznie przez dowolnie długi czas. Jeśli przyjmiemy taki wniosek, to co upoważnia nas do mówienia o państwie kapitalistycznym jako składowej społecznej rzeczywistości? Otóż właśnie ciągłe staranie się o pogodzenie tych różnych funkcji i dążenie do ich kompatybilności z wewnętrzną strukturą państwa czy trybem jego działania. Ale równie realne jest to, że nie ma ani już stosowanej, ani możliwej do przewidzenia strategii, która rzeczywiście godziłaby te funkcje i tym samym prowadziła do osiągnięcia stanu zrównoważonej integracji państwa i procesu akumulacji, czyli wiarygodnej, praktycznej strategii „utrzymania systemu” (jak uważa wielu radykałów).

Rzeczywistość państwa kapitalistycznego może tym samym najlepiej zostać opisana jako rzeczywistość (i dominacja) nierealistycznego oczekiwania. Nie ma bowiem takiej metody formowania polityki, która mogłaby sprawić, że to oczekiwanie będzie bardziej realistyczne, przynajmniej jeśli za prawdziwy uznać składnik (b) powyższej definicji, oznaczający, że w warunkach rozwiniętego kapitalizmu niezbędne są wytwórcze działania państwa.

The theory of the capitalist state and the problem of policy formation

This article analyses difficulties associated with actions undertaken by a capitalist state in the process of allocation and production. It defines the capitalist state in regard of its functional relation and dependency on a process of accumulation. The article discusses the features of an allocative and productive mode of a capitalist state. The author also presents the rules of policy making, pointing to the fact, that, the usual concept of state's activity, as an institution bound to solve the problems, is one-sided and not complete. The article also analyses three main strategies of establishing the balance between the structures of decision-making and state's functions in regard of an accumulation process.